

*Л.И. Некрасова*

## **ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКОГО ОПЫТА ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ 1920-Х ГОДОВ К СОВРЕМЕННЫМ УСЛОВИЯМ**

Томский государственный педагогический университет

В условиях перестройки общества резко изменилась стратегия финансирования образования, средств на школу катастрофически не хватает. Поэтому государство приступило к реформам в этой сфере. Историки и педагоги редко обращаются к проблеме финансирования школы, хотя ее материальная база, достойная заработная плата учителей являются важнейшими условиями развития образования.

В настоящее время основные расходы на образование несут региональные бюджеты, в которых эти расходы составляют от 30 до 40 % [1, с. 31; 2, с. 60]. Региональные власти много делают для оснащения школ компьютерами, улучшения материальной базы, но этого явно недостаточно (персональный компьютер, как правило, один на сельскую школу). Реальное финансирование школы со стороны государства и муниципалитетов значительно отстает от потребностей школы. В настоящее время правительством разрабатывается новое законодательство в области финансирования школ, это приведет к повсеместному переходу на нормативно-подушное финансирование, «деньги будут следовать за ребенком», в рамках бюджетного финансирования школам должна быть предоставлена хозяйственная самостоятельность. Некоторый опыт хозяйственной самостоятельности у администрации школ появился в 1990-е гг.

Ответственность регионов за финансовое обеспечение школ, желание региональной администрации сократить расходы и сделать их эффективными привели в последние годы к большому количеству экспериментов в этой области. Эксперименту подверглось как бюджетное финансирование учебных заведений, так и внебюджетное. В эксперименты включились целые регионы России. Их опыт и промежуточные результаты описаны на страницах педагогической печати [2, с. 60–64; 3, с. 97–100; 4, с. 87–96; 5, с. 118–122 и др.]. Анализ их опыта по периодической печати позволяет сделать выводы:

– инициаторами перехода на нормативно-подушное финансирование учебных заведений являются администрации регионов, из бюджетов которых в настоящее время образование финансируется, поэтому ясно прослеживается цель реформ – сокращение бюджетного финансирования [2, с. 63; 4, с. 95, 90];

– для перехода к нормативно-подушному финансированию необходима большая подготовительная работа. Должна быть подготовлена нормативная база, обучены руководители [3, с. 97];

– при переходе на нормативно-подушное финансирование необходимо учитывать региональные особенности, в которых находятся учебные заведения, градация финансирования должна иметь особенности для крупного города, маленького города и села [2, с. 62];

– предпочтительным является финансирование федеральной части образовательного стандарта федеральным бюджетом, региональной части – региональным, школьного компонента – родителями [4, с. 95, 90];

– хозяйственная самостоятельность учебных заведений допускается в определенных рамках. Администрации регионов стремятся сохранить полный контроль над бюджетными и внебюджетными средствами через централизованные бухгалтерии и казначейства [2, с. 63; 5, с. 118];

– условием успешного осуществления реформы бюджетного финансирования является создание условий для внебюджетного финансирования учебных заведений [2, с. 5; 3, с. 90, 95; 4, с. 92].

Условием успешного внебюджетного финансирования, как показывает опыт, является привлечение к нему широких слоев общественности. Оплата образовательных услуг со стороны родителей не может возместить школе необходимые затраты. Поэтому внебюджетные источники финансирования должны быть «многоканальными». Большую роль в привлечении дополнительных средств могут сыграть попечительские советы.

«Закон об образовании» РФ законодательно закрепил право учащихся и их родителей участвовать в управлении образовательным учреждением. Широкое распространение попечительских советов в 1990-е гг. привело к необходимости законодательно регламентировать их деятельность, правительство РФ приняло постановление от 10.12.1999 г. «Об утверждении примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения» [6]. В соответствии с «Положением», направления деятельности Попечительского совета обширны, но выделяется одно из главных – финансовая помощь школе и лоббирование интересов школы в различных организациях. Попечительские советы полу-

чили право иметь свой лицевой счет и самостоятельно распоряжаться средствами, полученными ими по разным каналам: вступительные, регулярные и целевые членские взносы, пожертвования и прочее. Они могут стать значительным источником пополнения внебюджетных средств школы при условии, что государство будет не только декларировать то, что оно берет на себя ответственность за «создание условий для привлечения дополнительных средств в учреждения образования» [7, с. 15], но и создавать эти условия.

Однако на практике государство создает условия, при которых оказываемая материальная помощь школе со стороны попечительских советов является неэффективной. Неэффективность их работы и отсутствие советов в большинстве школ нужно искать в налоговой политике государства по отношению к внебюджетным средствам учебных заведений.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ, реализация учебными заведениями товаров собственного производства, а также приобретенных на стороне, от налога на добавленную стоимость не освобождается. Так, заработанные учащимися деньги (картофель выращен на пришкольном участке и продан) и истраченные на покупку компьютера для школы облагаются налогом в размере 31,6 % от цены компьютера. То есть школы платят налоги на прибыль на общих основаниях с другими организациями. Внебюджетный фонд заработной платы школы также облагается высоким налогом, он составляет 72 к. с рубля [8, с. 128; 9, с. 256].

При существующей налоговой политике внебюджетная деятельность школ и спонсорская поддержка попечительских советов не может существенно изменить финансовое положение учебных заведений, поэтому отсутствует заинтересованность в пополнении внебюджетного фонда школы и продолжает развиваться черный рынок образовательных услуг.

Таким образом, успех привлечения внебюджетных средств в школу зависит во многом от политики государства, оно должно осуществить свое намерение «создать условия для привлечения дополнительных средств в учреждения образования» [7, с. 15]. Условиями привлечения дополнительных средств в образование являются:

- снижение налогового бремени для школ через создание соответствующего законодательства,
- многоканальность внебюджетного финансирования,
- привлечение широкой общественности к решению школьных проблем.

Как показывает опыт 1920-х гг., образование может получить существенную помощь со стороны общественности и родителей, финансирование с их помощью может носить многоканальный харак-

тер. Но общественность будет вкладывать средства только в том случае, если эта помощь будет эффективной. И чтобы добиться высокого результата сегодня, меньше допустить ошибок (а они неизбежны), полезно изучить опыт большевиков в трудные для страны 1920-е гг.

После революции, благодаря политике большевиков количество школ выросло, они финансировались за счет государственного бюджета. Экономический кризис 1921 г. больно ударил по народному образованию, государственный бюджет не мог его содержать. Совнарком РСФСР 15 сентября 1921 г. издал постановление «О мерах по улучшению снабжения школ и других просветительных учреждений». Согласно этому постановлению, с конца 1922 г. все массовые учреждения Наркомпроса в несколько приемов снимались с госбюджета и переводились на местный. Школы получали хозяйственную самостоятельность. Расходы государственного бюджета на образование сокращались в 1922 г. до 2–3 % по сравнению с 10 % в 1920 г. [10, с. 126], это составляло от 10 до 30 % в местных бюджетах органов народного образования (ОНО) [11, с. 39].

В этих условиях школьная сеть стала катастрофически сокращаться, в 1922 г. на ¼ по сравнению с 1921 г., особенно быстро сокращалось количество школ II ступени (4–7 классы), численность таких школ уменьшилась в 4 раза [12, с. 121]. В то же время возрастала в огромном масштабе тяга населения к знанию, А.В. Луначарский писал: «Мы имеем отрядный факт. Сезон 1920 г. отличается необычным приливом во все учебные заведения от низших до высших лиц, жаждущих самообразования. На Красной Пресне школы рассчитаны на 10 000 детей, а пришлось открыть на 22 000. Дети буквально хлынули в школы» [13, с. 123].

Таким образом, имело место противоречие: государство считало развитие образования приоритетной задачей, у народа было желание учить детей и учиться, но на осуществление этого у государства не было денег. Ни центральный, ни местные бюджеты не могли нести все возрастающие расходы на образование. Поэтому одной из основных задач большевиков в 1921 г. было найти деньги на народное образование, чтобы сохранить действующие школы.

В первой половине 20-х на совещаниях руководителей народного образования всех уровней (Наркомпроса и губернских ОНО) обсуждались вопросы финансирования школ. Отчеты с этих совещаний и материалы инспекторских проверок в настоящее время являются ценным источником по изучению финансовой политики Наркомпроса в 20-е гг. [11, 14–21].

Анализ отчетов руководителей Главсоцвоза, губернских ОНО материалы инспекторских проверок, выступления и статьи руководителей позволя-

ют уяснить особенности финансирования учреждений образования в 1920-е гг., проследить зависимость политики Наркомпроса от социально-экономических и политических условий на протяжении всего десятилетия.

Основными каналами финансирования учреждений образования в 1920-е гг. являлись:

1. Бюджетное финансирование, состоящее из средств государственного и региональных бюджетов (губернского и уездного).

2. Средства населения в различных видах: договоры населения со школами, родительская плата за обучение, шефская помощь предприятий и пр.

3. Средства, получаемые от финансовой деятельности школ: доходы со школьной земли, доходы от школьных кооперативов.

О структуре и объеме бюджетного финансирования учреждений образования в самые трудные годы можно судить по следующим фактам:

– расходы народного образования в губернских бюджетах в 1923 г. составляли от 27 до 42 %, но в абсолютных цифрах они были невелики [11, с. 36; 14, с. 16];

– значительную часть расходов по народному образованию несли уездные бюджеты, от 40 до 60 % общих расходов губернии по ОНО [11, с. 37]. В Московской и Ленинградской губерниях значительные расходы на образование несли волостные бюджеты [16, с. 59];

– основные бюджетные средства находились в городском и районном бюджетах, краевой и окружной являлись вспомогательными «бюджетами регулирования» [15, с. 170–172];

– реализация обещанных образованию бюджетных средств колебалась от 20 до 100 % в зависимости от состояния экономики губернии, уезда [14, с. 16], в 1923–1924 гг. она составляла 89 % [16, с. 38];

– основные бюджетные средства поступали в школы в начале учебного года, к весне бюджеты испытывали затруднения и средств на школы не хватало [14, с. 16].

Экономическое состояние регионов было различным, и это приводило к значительной дифференциации в уровне финансирования образования не только регионов, но и внутри регионов, только по Сибири они колебались от 2 р. 41 к. по Иркутской губернии, до 82 к. по Алтайской губернии [15, с. 170]. Кроме того, бюджетные средства поступали неритмично, и их было крайне недостаточно, поэтому органами образования проводилась жесткая политика экономии: сокращались материально не обеспеченные школы, а учащиеся этих школ передавались в близлежащие крупные школы. Школы снимались с бюджета и передавались на содержание различным организациям: кооперативам, профсоюзам [21, с. 80–81]. Бюджетные средства

распределялись по методу твердых контрольных цифр, в результате подготовленные бюджеты школ имели «лысины» в ряде расходных граф, которые покрывались по мере возможности внебюджетными средствами [22, с. 171].

Основная часть бюджетных денег шла на заработную плату педагогам (до 60 % всех сумм) и питание детей в детских домах. Так, Тула расходовала на детские дома 44 % бюджета ОНО, в Златоустовском округе – 39, в Вятской губернии – 58 [11, с. 9]. В Сибири на содержание детских домов уходило 27.5 % всего бюджета ОНО, в Омской губернии – 31.5 [15, с. 172].

Приоритеты в финансировании отдавались сельским школам, на которые тратили 60–65 % бюджетных средств [11, с. 39]. Тем не менее на жителей села тратилось на образование в 3–5 раз меньше средств, чем на жителей города [15, с. 170; 16, с. 62], при этом в городах посещало школу 9.9 % детей по отношению ко всему населению, а в деревне 4.7 [16, с. 62]. Бюджетные деньги не выделялись на содержание школ, приобретение инвентаря, учебников. Восполнить недостающие образованию средства должны были внебюджетные источники финансирования.

Наиболее трудными были 1921–1923 гг., основным источником внебюджетного финансирования в начале 1920-х гг. стало население. Основными каналами привлечения средств в образование стали:

– договоры с населением на содержание школ (в основном в сельской местности),

– плата за обучение (в основном в городах),

– шефская помощь предприятий.

Средства на школу вносились как добровольно, так и по принуждению.

Большую роль в добровольной поддержке школы населением сыграли разъяснительные кампании, проводимые местной властью с привлечением учителей школ. Население охотно поддерживало школу, если видело в этом необходимость, оно соглашалось давать деньги только на свои школы, а не в общий районный фонд развития образования. Определенную роль в сборе средств для школ сыграли советы содействия школе, которые можно считать прообразом современных попечительских советов. Они начали стихийно формироваться в 1920 г., в 1923 г. Наркомпрос узаконил их существование и принял «Положение о комитетах содействия» (комсодов). Как следует из «Положения», советы содействия создавались «в целях улучшения материального положения учреждений соцвоса (социального воспитания) открытого типа (школ, детсадов и т.п.)». В задачи комсодов входило:

– изыскание средств путем добровольных пожертвований и периодических взносов, каждый раз с разрешения соответствующих органов власти, устройство спектаклей, концертов и т.п.;

– содействие регулярному выполнению населением района договоров, заключенных с ОНО на хозяйственное обслуживание учреждений;

– содействие выяснению материального положения родителей учащихся при установлении платы за обучение там, где таковая введена, и способствование успешному поступлению платы за обучение.

Положение определило принципы работы комитетов содействия:

– взносы и сборы должны взиматься комсодами исключительно на началах добровольного согласия;

– комитеты содействия организуются ОНО по его инициативе или по инициативе самого учреждения, а также партийных, профсоюзных и советских органов;

– для выборов в комитеты содействия ОНО созывают общие собрания родителей детей, посещающих данное учреждение, а равно и других граждан, изъявивших согласие поддержать материальную базу последнего;

– в комитет могут быть избраны граждане, имеющие избирательное право по Конституции РСФСР;

– в состав комитета содействия при городских учреждениях входит 9 человек, из коих: 4 представителя общего собрания, зав. школой, один представитель учащихся из числа членов школьного совета, зав. учреждением, один представитель РКСМ, один представитель женотдела и один представитель межсоюзного объединения. В состав комсодов при сельских учреждениях входит 5 человек, из коих: два представителя общего собрания, зав. учреждением, один представитель учащихся и один представитель сельсовета или других организаций (комитета взаимопомощи, ячейки РКП, РКСМ);

– комитет содействия выделяет одного представителя с правом совещательного голоса в школьный совет (в совет при данном учреждении), представитель избирается из числа тех членов комитета содействия, которые не состоят в школьном совете другим порядком;

– избранные члены комсода представляются на утверждение ОНО;

– переборы комитета содействия производятся в начале очередного учебного года;

– комсод избирает из своей среды президиум в составе: председателя, его заместителя и секретаря, причем в указанное число обязательно входит заведующий учреждением;

– все доходы комсода поступают в общий фонд специальных средств данного учреждения;

– о предполагаемом плане расходования средств, поступивших от комсодов, заведующий ставит в известность комсод;

– комсод отчитывается два раза в год перед общим собранием в своей деятельности. Одновремен-

но зав. учреждением информирует председателя комсода о порядке расходования поступивших через комсод средств;

– комитеты содействия не могут вмешиваться в педагогическую и административную жизнь школы;

– в случае, если комсод не выполняет своих заданий или вторгается не в свою компетенцию, ОНО делает постановление о роспуске комитета и выборах нового;

– комсоды пользуются правом и печатью учреждения по соглашению с заведующим [23, с. 39–40].

С 1923 г. в России повсеместно директивным порядком создавались комитеты содействия, но их эффективность была не высокой, особенно в сельской местности, там ведущую роль в оказании помощи играл сельский сход. В городах деятельность советов содействия была более результативной, а в крупных городах они играли большую роль не только в финансировании учебных заведений, но и в решении других проблем школы. Об этом свидетельствуют материалы, приведенные в книге одного из руководителей образования в Петрограде З.И. Лилиной «Школа и трудовое население» [24].

Советы содействия школе в Ленинграде действовали на основании инструкции, разработанной в Петрограде, они устанавливали непосредственную связь с родителями учащихся, регулировали вопрос о платности в школе, заботились о материальном благосостоянии школы. Работой совсодов в районном масштабе руководил районный уполномоченный по народному образованию, а в губернском масштабе губсоцвос [24, с. 28].

Глубокий анализ деятельности советов содействия за первый год официального существования сделал И. Свадковский в статье «Советы содействия школе» [25], в ней он давал рекомендации по повышению их эффективности. Он считал, что успешная работа советов содействия школе зависит от следующих факторов:

- вовлечения населения в дело образования,
- тщательного подбора состава совсода,
- участия школы в формировании совсодов.

К подбору состава совсода нужно подходить основательно, «чем активнее будет школа в формировании совсода, тем активнее будет совсод» [25, с. 77].

И. Свадковский писал: «Кроме того, что совсоды должны взять на себя все материально-хозяйственные проблемы школы, члены совсода должны бывать на занятиях, должны знать школьные распорядки, школьные достижения и болезни школы. На родительских собраниях, помимо доклада учителя, должен быть доклад члена совсода. Часто тяжелый груз ответственности взваливается на учителя, этот груз он должен нести вместе с совсодом.

Учреждение совсода – путь к вовлечению широкой общественности, родителей в строительство школы, если школе удалось вовлечь через совсод широкую общественность в ее внутреннюю педагогическую работу, если родители знают, что школа делает, ее достижения, ее ошибки, ее недостатки, если они нашли путь к совместной работе с учителем» [25, с. 81].

Для привлечения населения в совсоды он предлагал школе учитывать запросы населения к школе. Совсод и может превратить школу в культурный центр. «Через совсод совершенно иначе выглядит шефская работа какой-нибудь хозяйственной организации (кооператив, фабрика, завод, мастерская). Она получает план на перспективу. Шеф перестает думать, что с отчислением % на школу его работа окончилась: он втягивается во внутреннюю жизнь школы, втягивая ее, в свою очередь, во внутреннюю жизнь предприятия. Оно (шефство) станет известно и каждому рабочему предприятия и каждому ученику» [25, с. 80].

Опыт 20-х гг. использования бюджетных средств и привлечения общественности к внебюджетному финансированию школы свидетельствует, что успех зависит от множества факторов, важнейшие из которых:

1) степень организованности общественности; школы должны стать инициаторами создания попечительских советов, привлечь к работе в них наиболее активное население; должны стать общественно-культурными центрами района;

2) желание населения вкладывать деньги в образование при условии, что они пойдут на развитие образования в конкретной школе;

3) государственная поддержка попечительских советов, создание нормативной базы, стимулирующей взносы спонсоров в образование;

4) гласность и открытость при получении и расходовании спонсорских средств. Открытость и гласность могут стать более действенным средством контроля со стороны общественности за расходованием как бюджетных, так и внебюджетных вложений, чем контроль со стороны чиновников.

Сдвиги в увеличении притока внебюджетных средств в школу зависят от политики государства, оно на деле, а не декларативно «должно создать условия для привлечения дополнительных средств в образование», изменить налоговое законодательство по отношению к средствам школы, в противном случае население вряд ли станет вкладывать деньги в школы, и черного рынка образовательных услуг не избежать.

## Литература

1. Чернигов А. Экономика и образование: взаимное влияние. Сельские школы на пути развития // Народное образование. 2003. № 10.
2. Бондарева В. Бюджет регионального образования: взгляд с оптимизмом // Там же.
3. Лобов В. Внебюджетные фонды и реструктуризация школы: бирский вариант // Там же.
4. Аверкин В. и др. Модернизация образования в Новгородской области: экономические аспекты // Там же.
5. Тарасова И. Экономика как механизм управления муниципальной системой образования // Там же.
6. Положение о Попечительском совете // Вестник образования. 2000. № 4.
7. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года // Там же. 2002. № 6.
8. Вифлеемский А. Задачи по экономике // Народное образование. 2003. № 10.
9. Фриш Г.Л. О платных образовательных услугах // Там же.
10. Соскин В.Л. Развитие материальной базы народного образования в Сибири в первое десятилетие советской власти // Школа и учительство Сибири 20-х – начала 30-х годов. Новосибирск, 1978.
11. Прель И. На путях укрепления 3-го фронта. Доклад в коллегии НКП «О результатах обследования Инспекцией НКП материального и организационного положения ОНО» // Народное просвещение. 1925. № 1–2.
12. Организация образования в сельской местности России. М., 1993.
13. Луначарский А.В. О классовой школе. 1920 г. // Луначарский о народном образовании. М., 1958.
14. Ходорковский И. Работа на местах // Народное просвещение. 1923. № 6.
15. Заколоткин И. Народное просвещение в Сибири // Там же. 1925. № 7–8.
16. Эпштейн М. К вопросам планирования местного бюджета на 1925–1926 гг. // Там же. № 10–11.
17. Яковлева В.Н. О подготовке к новому учебному году. Борьба за бюджет // Там же. 1924. № 6–7.
18. Яковлева В. Бюджет Наркомпроса // Там же. 1926. № 12.
19. Милев П. Народное образование в местных бюджетах // Там же. 1924. № 8–9.
20. Подъяпольский. Об организации хозяйства на пришкольном участке // Там же. № 2.
21. Кузнецова Г.И. Школы Западной Сибири в период деятельности Сибревкома (1919–1925 гг.) // Из истории Западной Сибири. Вып. 1. Новосибирск, 1961.
22. Жизнь Сибири. 1924. № 3–4.
23. Положение о комитетах содействия // Педагогические курсы на дому. 1925. № 47–50.
24. Лилина З.И. Школа и трудовое население. Л., 1924.
25. Свядковский И. Советы содействия школе // На путях к новой школе. 1924. № 10–12.